



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 320/2022

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de julio de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de nueva redacción del apartado 1 del artículo 44 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, sobre las operaciones triangulares o de trading de las entidades inscritas en la Zona Especial Canaria (ZEC) desde su creación (EXP. 304/2022 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud, preceptividad y urgencia de la solicitud de dictamen

1. El Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 15 de julio de 2022 y entrada en este Consejo Consultivo de Canarias en la misma fecha, comunica al Presidente de este Consejo que la Mesa de la Cámara, en reunión celebrada el 14 de julio de 2022, adoptó el acuerdo, de conformidad con lo establecido en los arts. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), y 142 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de recabar dictamen preceptivo en relación con la *Proposición de Ley ante las Cortes Generales de nueva redacción del apartado 1 del artículo 44 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, sobre las operaciones triangulares o de trading de las entidades inscritas en la Zona Especial Canaria (ZEC) desde su creación*; presentada por los grupos parlamentarios Socialista Canario, Nacionalista Canario, Popular, Nueva Canarias, Sí Podemos Canarias, Agrupación Socialista Gomera y Mixto (aunque no aparece suscrita por el portavoz de GP Sí Podemos Canarias).

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

Acompaña a la solicitud de dictamen texto de la Proposición de Ley, indicándose en el escrito de solicitud que ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada el día 13 de julio de 2022.

2. La preceptividad del Dictamen deriva de lo dispuesto en el artículo 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y en el artículo 142 en relación, con el artículo 157.2, del Reglamento de la Cámara.

En la solicitud de dictamen se hace constar su urgencia, por lo que, de acuerdo con el art. 20.3 LCCC, el plazo de emisión del dictamen es de 15 días con vencimiento, por tanto, el día 6 de septiembre próximo.

En esta solicitud se basa la urgencia en el hecho de “haberse acordado la tramitación de la iniciativa legislativa por dicho procedimiento ante la necesidad de remitirla a las Cortes Generales a la mayor brevedad”. A pesar de lo escueto de la justificación, la tramitación en el Parlamento también por el procedimiento de urgencia, y el propio contenido de la norma, justifican que este Consejo Consultivo emita su Dictamen dentro del plazo solicitado.

II

Justificación, objeto y contenido de la iniciativa legislativa.

1. La justificación de esta PPL ante las Cortes Generales, objeto de este Dictamen, se detalla ampliamente en su Preámbulo, en el que se señala:

“Entre los mecanismos previstos en el REF, la Zona Especial Canaria pretende fomentar la implantación de nuevas empresas en Canarias que contribuyan a la generación de empleo e inversión, y a la diversificación económica. Desde el comienzo de la actividad de la Zona Especial Canaria en el año 2000, una de las actividades autorizadas por el Consorcio de la Zona Especial Canaria ha sido la del comercio al por mayor sin que las mercancías pasen por el territorio de Canarias. Como consecuencia del atractivo de la ZEC, se han establecido en Canarias en torno a 120 empresas dedicadas a esta actividad, que han contribuido durante estos veintiún años a la diversificación económica de las islas y a la creación de entre 500 y 750 empleos en el archipiélago.

Sin embargo, sin que mediara ninguna modificación normativa, la Agencia Tributaria Estatal se planteó que quizás dichas operaciones no podrían disfrutar de este tipo reducido y solicitó un informe interno a la Dirección General de Tributos del Estado que el 11/11/2020 interpreta que dichas operaciones no podrán disfrutar del tipo reducido puesto que ni su puesta a disposición ni el inicio de la expedición o transporte de los bienes han tenido lugar en/desde la ZEC.

Y dada la incertidumbre generada, el Consorcio de la ZEC, solicita copia del Informe a la Dirección General de Tributos, sobre este respecto.

Esta copia de Informe, emitido por la Dirección General de Tributos, el 21 de junio de 2021, y en el que se manifiesta la inaplicación del tipo reducido especial de este instrumento fiscal a la base imponible derivada de la transmisión de bienes, que en el momento de su transmisión no se encuentren en Canarias, aunque su transmisión se organizara con medios materiales y humanos situados en Canarias. El contenido del mencionado informe fue trasladado por el Consejo Rector de la ZEC a las numerosas empresas afectadas, mediante Circular 1/2021, a principios del mes de agosto del año 2021.

Este cambio de interpretación pone en riesgo el empleo y la inversión generada en torno a esta actividad, impide atraer nuevas entidades dedicadas a la misma, así como puede mermar la reputación de la Zona Especial Canaria como mecanismo. Se hace necesario por tanto un cambio de normativa que dé amparo a esta actividad en el régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria.

Esta nueva interpretación ha generado mucha incertidumbre entre todas las empresas que operan en la ZEC y sus asesores, dado que se modifica un criterio consolidado durante casi veinte años alejándose de la doctrina de los actos propios de la administración y de la confianza legítima creada en la aptitud de los rendimientos obtenidos en las operaciones triangulares para beneficiarse del tipo reducido.

Sin embargo, el carácter móvil de estas actividades, que pueden realizarse desde cualquier parte del mundo con unos pocos trabajadores, hace necesario que dicha modificación establezca las garantías de que esta posibilidad no abre la puerta al establecimiento de estructuras artificiosas en Canarias que hagan un uso abusivo de nuestro régimen fiscal, o incluso dé soporte a financiación de actividades ilícitas. Más aún, deben establecerse las cautelas para que la sustancia económica de la que se deriva el valor añadido que se somete al gravamen reducido se radique efectivamente en Canarias, en cumplimiento de la normativa europea y de la OCDE. De lo contrario, abrir la Zona Especial Canaria al denominado comercio triangular sin las debidas cautelas podría poner en riesgo el REF, y en particular la ZEC, llevando a procedimientos internacionales de responsabilidad como ha sucedido en otros territorios con incentivos similares.

Además, la modificación que se realice debe ofrecer seguridad jurídica con unos parámetros claros a los que el contribuyente pueda atenerse, pues una modificación ambigua podría mantener la situación actual de inseguridad que precisamente se pretende evitar."

Esta justificación es asumida y desarrollada en el Acuerdo por el que se fija la posición del Gobierno sobre la PPL, obrante en el expediente remitido a este Consejo:

“Un primer análisis del contenido del artículo 44.1.a) de la Ley 19/1994 puede fácilmente llevar a la conclusión de que los importes de las entregas de bienes que en el momento de su venta no se encuentren ubicados en Canarias, o que en el momento del inicio de su transporte para su puesta a disposición del adquirente no se encuentra en Canarias, no se tienen en cuenta a la hora de determinar la parte de base imponible a la que se le aplica el tipo reducido.

Ahora bien, la letra c) del artículo 44.1, de la Ley 19/1994 dispone que se computa en el numerador de la fracción para la determinación de la base imponible sobre el que se aplica el tipo de gravamen reducido del 4 por ciento, con signo positivo, “Las prestaciones de servicios que se efectúen con los medios de la entidad que estén situados en el ámbito de la Zona Especial Canaria. A estos efectos, tendrán esta consideración las operaciones con bienes y servicios realizadas mediante el uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, con los medios de la entidad situados en el ámbito de la Zona Especial Canaria y en la forma y con los requisitos que se determinen reglamentariamente”; es decir, que la propia norma legal recoge expresamente que, en el ámbito de regulación de determinación de la parte de base imponible correspondiente a operaciones realizadas en el ámbito geográfico de la ZEC, se configura como prestación de servicios que se realiza efectiva y materialmente en el ámbito geográfico de la ZEC, las transmisiones de bienes cuando se utilicen medios tecnológicos situados en Canarias.

En definitiva, a nuestro juicio, existe en el derecho positivo amparo legal para determinar que las ventas de bienes fuera de Canarias se pueden consignar, con signo positivo, en el numerador de la fracción para determinar la base imponible sobre el que se aplica el tipo de gravamen reducido, cuando la sede de la actividad económica de la entidad autorizada por el Consejo Rector de la Zona Especial Canaria intervenga en la ejecución de dichas ventas por medios adscritos a la misma, en concreto, medios tecnológicos.

Con independencia de lo más o menos afortunada que pudiera ser la redacción del artículo 44.1.c), de la Ley 19/1994, la previsión de que este precepto acoge a las operaciones comerciales de bienes situados fuera de Canarias, bajo determinadas circunstancias que hemos reseñado, no había sido objeto de controversia por parte de los órganos competentes para la aplicación del Impuesto sobre Sociedades, ni del órgano autorizante, dependiente del Ministerio competente en materia de hacienda.

No obstante, toda la situación de estabilidad interpretativa se altera cuando la Dirección General de Tributos del Estado, en su Informe emitido el 21 de junio de 2021, niega que las entregas de bienes muebles corporales, sin que los bienes circulen por Canarias, puedan incluirse en el numerador mencionado, “puesto que ni su puesta disposición ni el inicio de la expedición o transporte de los bienes han tenido lugar en/desde la ZEC”. Dicho de otro modo, obvia la aplicación del artículo 44.1.c) cuando nos encontramos ante la

entrega de bienes muebles corporales, y trata todas estas entregas exclusivamente desde la perspectiva de la letra a), del artículo 44.1.

Parece evidente que no era intención del legislador negar de plano que las transmisiones de bienes fuera de Canarias pudieran computarse con signo positivo en el numerador de la fracción, cuando se intervengan en las mismas con medios adscritos o afectos a la entidad ZEC situados en Canarias. En este sentido, no resulta fundamental para disfrutar del incentivo fiscal que el bien transite o esté ubicado en Canarias, sino que la ordenación de los medios propios humanos y materiales que intervengan en tales operaciones de entrega estén situados en Canarias. Si la propia regulación permite incorporar en el numerador de la fracción, con signo positivo, el importe de los gastos de montaje e instalación de bienes fuera de Canarias, cuando se efectúe con medios afectos situados en Canarias, o a las prestaciones de servicios cuya ordenación se realice con medios situados en Canarias, con independencia de dónde se entiendan localizados; por qué razón no cabe contemplar aquellas entregas de bienes que gestionadas desde Canarias nunca transiten por este territorio.

Por todo lo expuesto, resulta acertado el contenido de la Proposición de Ley que nos ocupa, informándose de forma positiva, siendo también necesario dar efectos retroactivos para englobar a todas aquellas entidades autorizadas que con base a una interpretación razonable hayan efectuado operaciones comerciales sin que la mercancía nunca haya pasado por Canarias, siempre que la ordenación se realice con medios situados en Canarias; en definitiva, que la sede económica de la entidad ZEC haya intervenido en la realización de la operación.

Se reitera que lo básico es la utilización real de medios personales y humanos situados en Canarias, con independencia de que los bienes se encuentren o no ubicados en Canarias en el momento de su puesta a disposición del adquirente o el comienzo de su transporte para su puesta a disposición.

La Proposición de Ley ofrece claramente seguridad jurídica no solo a los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, los contribuyentes, sino al sujeto activo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria."

2. Con base en esta justificación, la PPL -estructurada en un solo artículo y una disposición final- tiene por objeto modificar el apartado 1.a) del artículo 44 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (en adelante Ley 19/1994), añadiendo un nuevo supuesto a las operaciones que son susceptibles de acogerse al tipo reducido de la Zona Especial Canarias de transmisiones de bienes corporales de mercancías que no transiten materialmente por territorio canario. Además, establece que no podrán acogerse a la ZEC operaciones de comercio triangular realizadas con entidades establecidas en paraísos

fiscales o con pagos desde o hacia tales territorios, a fin de evitar que pudieran acogerse a este ventajoso régimen fiscal actividades irregulares o ilícitas.

El texto literal de la PPL es el siguiente:

“Artículo único. Modificación de la Ley 19/1994 de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Con efectos para los periodos impositivos iniciados a partir de la inscripción de las empresas en el ROEZEC, se modifica la letra a) del apartado 1 del artículo 44, que queda redactado de la siguiente forma:

«a) Las transmisiones de bienes muebles corporales efectuadas en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria.

Se considerarán efectuadas en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria las transmisiones de bienes corporales en los siguientes casos:

(i) Cuando la puesta a disposición del adquirente se realice en dicho ámbito o se inicie desde él la expedición o transporte necesario para dicha puesta a disposición.

(ii) Cuando, tratándose de la adquisición de bienes para su reventa sin que las mercancías pasen materialmente por territorio canario, las operaciones comerciales se hayan realizado en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria y determinen el cierre de un ciclo mercantil con resultados económicos en dicho ámbito.

Se entenderá que las operaciones comerciales a que se refiere el párrafo anterior se han realizado en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria cuando se hayan organizado, dirigido, contratado y facturado desde el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria, y al menos el cincuenta por ciento de los gastos en los que se incurra para la realización de tales operaciones, excluidos el coste de adquisición de los bienes corporales entregados y los asociados al transporte y al tráfico de los mismos, se correspondan con la utilización de los medios personales y materiales de la entidad situados en Canarias.

Si los bienes hubieran de ser objeto de instalación o montaje fuera del ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria, se incluirá el valor de los trabajos de preparación y fabricación que se efectúen en dicho ámbito y el de las prestaciones de servicios que completen la entrega o instalación, siempre que se efectúen con los medios afectos a la entidad de la Zona Especial Canaria radicados o adscritos en el ámbito geográfico de la misma.

No se entenderán efectuadas en el ámbito de la Zona Especial Canaria las operaciones realizadas, directa o indirectamente, con personas o entidades residentes en jurisdicciones no cooperativas, o que se paguen a través de personas o entidades residentes en estas.»

Disposición final. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

III

Competencia y marco normativo: El Régimen Económico Fiscal de Canarias y su Zona Especial

1. La CE, en su artículo 87.2 atribuye a las Asambleas de las Comunidades Autónomas la potestad para solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

Esta potestad encuentra además expreso reconocimiento estatutario en el artículo 43.e) del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, al establecer como función del Parlamento, entre otras, *“(s)olicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación de proyectos de ley, y presentar directamente proposiciones de ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución”*.

La Proposición de Ley que ahora se dictamina persigue pues el ejercicio por el Parlamento de Canarias de la facultad de iniciativa legislativa que al mismo atribuyen la Constitución y el Estatuto de Autonomía, dado que la materia que constituye su objeto excede del ámbito competencial autonómico y requiere, consecuentemente, ley de las referidas Cortes.

2. En cuanto a la materia que se regula en la PPL, el REF, y tal y como este Consejo Consultivo viene manifestando desde nuestro Dictamen 443/2014, de 2 de diciembre, emitido con ocasión de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía (en adelante EAC), *“(e)n la actualidad el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), comprende un complejo jurídico-institucional de contenido heterogéneo en el que se entremezclan normas de la Unión Europea, del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias, con proyección en las corporaciones locales canarias, es decir en los Cabildos y Ayuntamientos. El REF ha sido y es una*

adaptación de la Hacienda del Estado en Canarias debido a las especiales circunstancias del archipiélago -insularidad, lejanía, escasez de recursos, entre otras- que dificultan su desarrollo económico y social.

Y añadíamos: “Su regulación básica son normas estatales, por lo que la competencia sobre dicha materia corresponde al Estado, sin perjuicio de las que corresponden a la Unión Europea de acuerdo con los Tratados o Derecho originario, por un lado, y las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias en el caso de cesión de las mismas, por otro.”

De dicho Dictamen, por su importancia en relación al contenido de la presente PPL, procede reproducir los párrafos siguientes:

“En palabras del Tribunal Constitucional, “un análisis histórico del régimen económico y fiscal permite afirmar que éste se ha caracterizado por un conjunto de medidas heterogéneas, de naturaleza económica y fiscal, de carácter evolutivo (STC 16/2003), que han ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago” (STC 62/2003). En idénticos términos se pronuncia la STC 109/2004. El contenido del REF, además de los elementos esenciales que tradicionalmente lo componían -libertad comercial, no aplicación de monopolios y franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo- ha incorporado, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1996, los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, lo cual ha sido refrendado expresamente y recientemente por el Tribunal Constitucional al decir que «De acuerdo con el art. 46.1 EACan, Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial “basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo”. Este régimen, según el apartado 2 del mismo precepto, “incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo”» (STC 164/2013).

En el mismo sentido ya se había manifestado la STC 16/2003, en la que el criterio del Alto Tribunal apunta al carácter esencialmente evolutivo del REF respecto a la consideración de Canarias como Región Ultraperiférica (RUP) de la Unión Europea, cuyo contenido tiene, incluso, una proyección de futuro: «Ya la primitiva redacción del art. 46.2 EAC había previsto para este supuesto la “defensa” de la peculiaridad canaria y en la redacción actual incorpora al contenido del régimen económico y fiscal de Canarias “los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea”. Y, en este terreno, el carácter

esencialmente evolutivo del REF aparece incluso con una proyección de futuro: la ya citada Decisión del Consejo adopta para Canarias medidas fiscales excepcionales de larga duración, para las que se señala un plazo de diez años, y prevé expresamente una evaluación tras un periodo de cinco años, a fin de proceder, en su caso, a su revisión».

(...)

Finalmente, tras la Constitución de 1978, el REF ha sido actualizado mediante las Leyes 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del REF, y la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del REF, que tras la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias en 1996 ha incorporado a su contenido, como ya se ha mencionado, los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea.

En cuanto a los aspectos fiscales del REF, el Tribunal Constitucional ha precisado que «El contenido tributario del régimen tiene, como núcleo central, un particular sistema de imposición indirecta, además de determinados beneficios fiscales. Como recordamos en la STC 62/2003, de 27 de marzo, sin perjuicio de la permanente evolución de dicho régimen, compuesto por medidas heterogéneas “que han ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago”, cabe en todo caso “identificar (...) algunos rasgos relacionados con la imposición indirecta que se han venido manifestando de forma constante. En primer lugar, la concurrencia en el ámbito territorial canario de impuestos indirectos tanto de ámbito estatal como insular cuya materia imponible ha sido el consumo y, en particular, el comercio minorista. En segundo lugar, la exclusión de determinados productos del ámbito de esa imposición indirecta. Y, en tercer lugar, la atribución de la gestión y el rendimiento de determinados impuestos y arbitrios a los Cabildos. Ahora bien, como han puesto de manifiesto las exposiciones de motivos de las Leyes 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias, y 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, la característica fundamental de este régimen ha sido la de mantener una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado (Ley 20/1991), y hoy también de la Unión Europea (Ley 19/1994), mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional” (en el mismo sentido, SSTC 137/2003, de 3 de julio, 108/2004, de 30 de junio y 100/2012, de 8 de mayo)» (STC 164/2013).

La naturaleza de los tributos y arbitrios que integran el REF en la actualidad es compleja. No son tributos “propios” de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 133.2 y 157 CE) ni, en sentido estricto, tributos “cedidos”. Tampoco por estar afectados a la financiación de las corporaciones locales canarias, se convierten en un “tributo local”

(STC 156/2004, de 20 de septiembre). Esta naturaleza compleja, o más bien de doble incidencia, estatal, por su titularidad, y de la Comunidad Autónoma de Canarias, por su ámbito singular, aplicación y específicas notas definidoras, debe constituir elemento esencial en su aplicación y consecuencias.

Por lo que hace referencia a los aspectos económicos del REF, también el Tribunal Constitucional ha precisado que «Ahora bien, el contenido del régimen no es sólo tributario sino que, como su propia denominación refleja, también está integrado por medidas de tipo económico, lo que enlaza con el alcance “esencialmente finalista” del mismo, de manera que “se integra por un conjunto de elementos -no exclusivamente fiscales- de carácter rigurosamente instrumental, en cuanto que son puros medios para conseguir un fin -art. 138.1 CE-, concretamente, la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo precisamente al hecho insular”, lo que es compatible con el carácter evolutivo de dicho régimen (STC 16/2003, de 30 de enero)» (STC 164/2013).

Dentro de estas medidas económicas, la Ley 19/1994, de 6 de julio, cita el principio de libertad comercial (art. 2), el volumen del gasto público estatal en el archipiélago (art. 3), el principio de libertad de transporte con tarifas portuarias y aeroportuarias reducidas y medidas respecto al transporte aéreo y marítimo (arts. 4 y 5), bonificaciones al transporte de personas y mercancías entre Canarias y la península (arts. 6 y 7), financiación estatal del transporte público terrestre (art. 8), liberalización de los servicios de telecomunicaciones y limitaciones a sus precios (arts. 9 y 10), moderación de los precios de la energía y el agua (art. 11), medidas de desarrollo energético medioambiental y de ahorro energético (arts. 16 y 17), promoción comercial (art. 18), promoción turística (art. 19), incentivos económicos regionales (art. 20), creación de empleo (art. 21), incentivos a la inversión (art. 22) y formación profesional (art. 23).

Junto a estas medidas, la Ley 19/1994 también establece determinados incentivos fiscales a la inversión con exenciones y bonificaciones en el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en el impuesto general indirecto canario, en el impuesto de sociedades y en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (arts. 25 y 26), creando, con respecto a estos dos últimos impuestos la Reserva para Inversiones en Canarias (art. 27), así como la Zona Especial Canaria, a la que la Ley dedica los Títulos V y VI (arts. 28 a 72) y el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras contenido en el Título VII (arts. 73 a 79), con importantes bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social en este último caso.”

3. Diversos son los preceptos del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, que se refieren a nuestro REF.

Así, en el Título VI, relativo a Economía y Hacienda, el Capítulo I (arts. 165 a 168) se dedica específicamente al REF. También, dentro de este mismo Título, el Capítulo II, relativo al Régimen Financiero y Tributario, contempla, en el art. 169. b),

dentro de los recursos de la Hacienda autonómica a los que le corresponda por la participación y gestión en el REF; igualmente, el art. 170.b) comprende dentro de los recursos de las islas a los derivados del REF; por su parte, el art. 183.g) establece una reserva de ley en relación con los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del REF.

En el Título VII, relativo a las Relaciones Institucionales y Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias, destaca, en el Capítulo I, dedicado a las relaciones interadministrativas, el papel de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, a la que el art. 192.1.b) atribuye funciones de seguimiento de la política europea en relación con la formación de la posición del Estado sobre las normas con incidencia directa en el REF. Así mismo, en el Capítulo II de este mismo Título, que se dedica a la acción exterior de Canarias, el art. 197.4 EAC introduce la consulta al Parlamento de Canarias previa al dictamen de las Cortes Generales sobre proyectos legislativos europeos, en cuanto afecten al REF o a la condición de RUP de Canarias.

Finalmente, la disposición adicional segunda, en su apartado primero, atribuye a la Agencia Tributaria Canaria, entre otras, las funciones de gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos derivados del REF.

4. Como ya se ha manifestado, la Zona Especial Canaria (ZEC) se configura como un mecanismo del REF que coadyuva a potenciar el desarrollo económico y social del archipiélago que viene regulada en la Ley 19/1994; en concreto, se trata de una zona de baja tributación en la que puedan ubicarse capitales y empresas provenientes del exterior, quienes son atraídos por las ventajas inherentes a este tipo de zonas especiales.

Así, según el art. 28 de dicha Ley 19/1994, su finalidad es promover la creación de empleo de calidad, el desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su estructura productiva, presidida por el principio de estanqueidad geográfica, que se regirá por lo dispuesto en su normativa específica, sin perjuicio de la aplicación de la normativa general en lo no previsto expresamente.

La ZEC, con ámbito territorial en toda Canarias, se organiza formalmente bajo la tutela y control de un Consorcio configurado como Organismo público dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, configuración ésta que dota a la referida Zona Especial de cuantas cautelas resultan necesarias en orden a su adecuada

inserción en el contexto conformado tanto por el ordenamiento jurídico interno y comunitario, como por el esquema de organización de las Administraciones públicas.

Son entidades de la ZEC las personas jurídicas y sucursales de nueva creación que, reuniendo los requisitos enumerados en el apartado siguiente, sean inscritas en el Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria (ROEZEC).

La ZEC fue autorizada por la Comisión Europea (CE) en el mes de enero de 2000 y de acuerdo con el artículo 29, su vigencia tendrá como límite el 31 de diciembre del año 2027, prorrogable previa autorización de la Comisión Europea.

IV

Observaciones a la Iniciativa Legislativa

En líneas generales, la iniciativa se ajusta a su parámetro de adecuación, constituido, básicamente, por la CE y el EAC, respetándose, en consecuencia, el marco competencial entre el Estado y la CA en la materia al ejercerse, como se ha expuesto, la iniciativa legislativa autonómica ante las Cortes Generales.

Se trata de una iniciativa legislativa especialmente idónea para el desarrollo de la cooperación normativa en el ámbito de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el *principio de colaboración* que ha de presidir tales relaciones, por gozar dicho principio de un reconocimiento constitucional implícito, como tiene declarado de antiguo la jurisprudencia constitucional (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8 y 80/1985, de 4 de julio, FJ 2).

Además, la iniciativa es congruente con su objetivo de dotar de seguridad jurídica al precisar con más detalle ciertas operaciones (las llamadas triangulares o de trading) realizadas por las entidades de la ZEC.

No obstante, se realizan una serie de observaciones, fundamentalmente de técnica normativa.

1. Al Título.

Las distintas directrices sobre la forma de las normas establecen que el título de la norma debe indicar el objeto material de la norma, identificándolo plenamente de forma precisa y completa. En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada.

La fórmula utilizada es este caso no se autodefine modificativa y no es del todo exacta, pues la iniciativa se dirige solo a modificar la letra a) del apartado 1 del art. 44 de la Ley 19/1994.

2. Al Preámbulo.

En las iniciativas legislativas, esas mismas directrices de técnica normativa denominan a la parte expositiva, no preámbulo, expresión reservada a las iniciativas reglamentarias, sino exposición de motivos.

3. Al artículo único.

Por seguridad jurídica, los efectos temporales de las normas deben ir en la parte final. Por ello, para que la modificación que se pretende tenga efectos para los periodos impositivos iniciados a partir de la inscripción de las empresas en el Registro, debe ir bien en una disposición transitoria, declarando expresamente su aplicación retroactiva (art. 2.3 del Código Civil); es decir, que tiene esos efectos para los periodos impositivos iniciados a partir de la inscripción de las empresas en el ROEZEC, o bien, alternativamente, podría añadirse en la disposición final que la Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y tendrá efectos retroactivos.

Por otra parte, las leyes no deben llevar acrónimos, máxime si no están identificados antes, por lo que se ha de aludir al Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria, no al ROEZEC.

Finalmente, debería especificarse, también en aras de la seguridad jurídica, que las jurisdicciones no cooperativas son las declaradas como tal en la legislación vigente.

C O N C L U S I Ó N

La Proposición de Ley ante las Cortes Generales de nueva redacción del apartado 1 del artículo 44 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, sobre las operaciones triangulares o de trading de las entidades inscritas en la Zona Especial Canaria (ZEC) desde su creación, se adecua a los parámetros constitucional y estatutario de aplicación, sin perjuicio de las observaciones de técnica legislativa realizadas en el Fundamento IV.